

Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 78, desembre 2014, p. 41-52
ISSN: 1133-2190 (ed. impresa); 2014-0037 (ed. digital)
URL: <http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG>
DOI: 10.2436/20.3002.01.71

El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província

Robert Casadevall i Camps, i Enric Argullol i Murgadas

Robert Casadevall i Camps

Departament de Geografia

Universitat Rovira i Virgili

robert.casadevall@urv.cat

1. Introducció

Parlar de governs locals intermedis suscita, immediatament, la qüestió: intermedis respecte a què? Què hi ha a dalt i a baix –o al costat, si les relacions no són verticals– d'aquests governs? El subtítol –*Entre la vegueria i la província*– ja ens ho indica, però no deixa de ser equívoc. Certament la província és un govern intermedi, però no exactament entre el govern de Catalunya i altres governs locals. Producte de la superposició –que no substitució– d'organitzacions territorials, la província té lògica com a govern intermedi entre l'Estat i els municipis, i la vegueria –la nonada vegueria– entre la Generalitat i els municipis. Això, evidentment, no facilita les coses.

Si ho posem en termes de la funció dels governs intermedis, de serveis que el govern “de dalt” els encarrega, la diferència és important, perquè no és el mateix el que pot encarregar un i el que pot fer l'altre. Així, quan s'han fet comparacions amb països de dimensions similars a Catalunya, i fins i tot compartint aspectes com una ciutat capital dominant –Dinamarca o Àustria, per exemple– cal tenir en compte que el govern d'aquests països –d'aquests estats– pot descarregar moltes funcions a governs intermedis –locals a Dina-

marca, federats a Àustria— perquè té una altra feina. Aquest no és el cas de Catalunya, el govern de la qual s'assembla més als governs intermedis que no pas al govern de l'Estat.

Un segon aspecte a tenir en compte és que difícilment podem separar aquests governs intermedis de la resta dels governs locals. L'organització és un sistema, i com siguin, què fan, a on i com ho fan, els diferents nivells i tipus de governs locals, és un tot. En tenim una prova en la coexistència de dos sistemes, el provincial i el comarcal/vegueria, en els quals totes les administracions —diputació, consell, vegueria— tenen encomanada la tasca de suport i assistència als municipis. Com s'exerceixi aquest suport des de cadascuna de les administracions repercuteix en la funció —o disfunció— de les altres.

Quines funcions poden tenir aquests governs intermedis? En podem trobar de diversos tipus. Per una banda, ser àmbits de descentralització del govern per a l'exercici de les seves funcions, especialment les més vinculades a serveis personals. Com ja hem vist, en el cas de Catalunya, això podria arribar a suposar un important buidatge del que fa actualment la Generalitat, en el supòsit que es plantegés el traspàs a un ens local.

Si no fos així, podem veure també que actualment aquesta prestació de serveis no presenta un mapa homogeni. Serveis importants, com el treball, la sanitat, la seguretat o l'ensenyament, es presten en àmbits no coincidents entre ells, i si ho analitzéssim a un nivell més detallat —les àrees bàsiques de salut, o les zones escolars, per exemple— encara hi trobaríem més disparitats.¹

Això té la seva lògica perquè cada servei té un àmbit més eficient, en funció dels criteris establerts per a la prestació del servei, i genera el seu propi mapa. Però si es pretén generar un mapa comú a un conjunt de serveis personals, com sembla desprendre's de l'article 7 de la llei de Vegueries,² aleshores cal assumir i integrar aquestes diferències.

Un govern intermedi, de base territorial, té també aquest sentit —derivat de la seva condició d'ens local territorial— que és la representació, la defensa, el foment —hi ha molts verbs— dels interessos propis del territori. És a dir, es reconeix l'existència d'un territori diferenciat, amb un *demos*, i una institució —el govern intermedi— que interpreta aquests interessos. Ara bé, hem de preguntar-nos fins a quin punt és l'existència d'aquest govern el que acaba generant el territori, o, almenys, un cert sentit d'identitat. És evident que els gairebé dos segles de província han generat una certa identitat provincial. I

1. Em remeto a CASADEVALL, Robert (2003). "L'Organització territorial de l'administració de la Generalitat de Catalunya". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, [Barcelona], núm. 55, p. 57-108.

2. Article 7. Organització territorial de la Generalitat

La Generalitat organitza territorialment la seva estructura i els seus serveis i exerceix territorialment les seves funcions d'acord amb la divisió territorial en vegueries. En conseqüència, la demarcació veguerial:

a) És la demarcació única en què s'organitzen territorialment tots els serveis del Govern i de l'Administració de la Generalitat.

b) És l'àmbit territorial sobre la base del qual el Govern i l'Administració de la Generalitat exerceixen llurs funcions de planificació, programació i coordinació territorials.

c) És la demarcació en què s'organitzen territorialment les autoritats i els serveis que depenen del Parlament.

també que determinats esdeveniments ajuden a generar noves identitats; per exemple, l'activitat, al seu dia, dels Grups de l'Alt Pirineu, posant de manifest la problemàtica de l'alta muntanya, o bé el treball de la Plataforma en Defensa de l'Ebre per a reforçar una identitat ebrenca. Això no vol dir que no hi hagi identitats amb més o menys càrrega històrica i suport ciutadà, però aquestes identitats són molt més difuses i més difícils de delimitar, i sovint s'encavalquen, es comparteixen, o esdevenen parcialment concèntriques. Un cas molt clar seria el del Penedès, una clara identitat física i històrica, però també amb parts ara absolutament integrades a la dinàmica metropolitana.

Però com que les identitats territorials també hi són, i hi ha interessos, voluntats, dinàmiques, que caracteritzen un espai concret, aquests governs intermedis –de fet, qualsevol govern– es veuen en la necessitat de conèixer, reconèixer i interpretar, de vehicular, respondre o resoldre, aquestes realitats. Vol dir això que poden ser –que han de ser?– també àmbit de reflexió, de coneixement, de proposta.

La situació actual, a Catalunya, a més de la consolidada existència de les quatre províncies, és la d'una previsió legal, la llei de vegueries, que dibuixa un mapa de set territoris més la Val d'Aran.³ Aquest mapa es correspon amb l'establert al seu dia al Pla territorial general de Catalunya per als àmbits funcionals territorials (AFT) i també és el de les actuals delegacions del govern de la Generalitat, com podem veure al mapa 1.

Cal dir que aquest mapa és a punt de canviar, per la creació de l'AFT del Penedès, a partir de les AFT del Camp de Tarragona, de la Regió metropolitana de Barcelona, i de la Catalunya Central. Si bé no hi ha cap relació formal entre les AFT i les delegacions, i les futures vegueries, sí que hi havia, fins ara, una identitat dels àmbits que ara es trenca, i que ja ha donat peu a reivindicacions de delegació del Govern de la Generalitat a l'àmbit Penedès.

Però això no vol dir que l'administració territorial de la Generalitat segueixi criteris uniformes. Actualment, per a posar dos exemples, el mapa dels serveis territorials d'ensenyament i el mapa de les regions policials presenten força diferències, com podem veure als mapes 2 i 3, amb la curiositat que el servei territorial

Figura 1. Àrees Funcionals Territorials

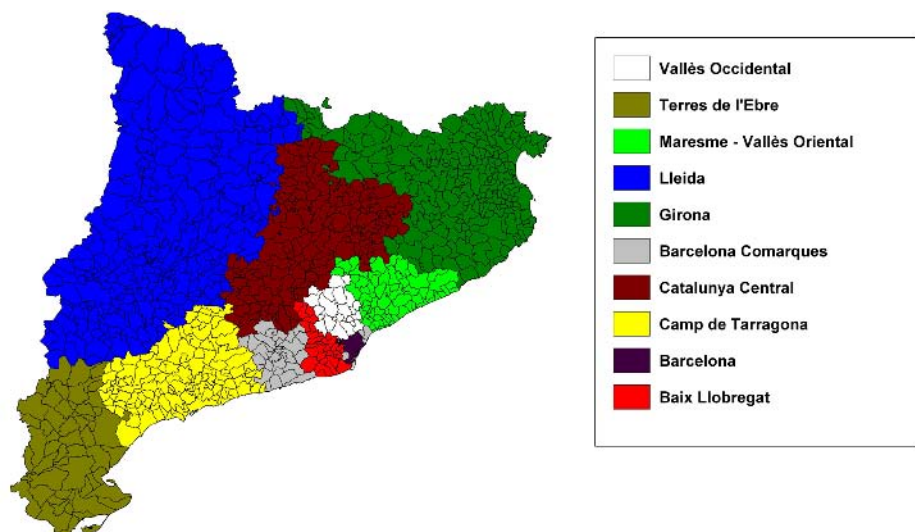


Font: www.gencat.cat

3. Article 9. Demarcacions veguerials i Article 10. Règim especial de l'Aran.

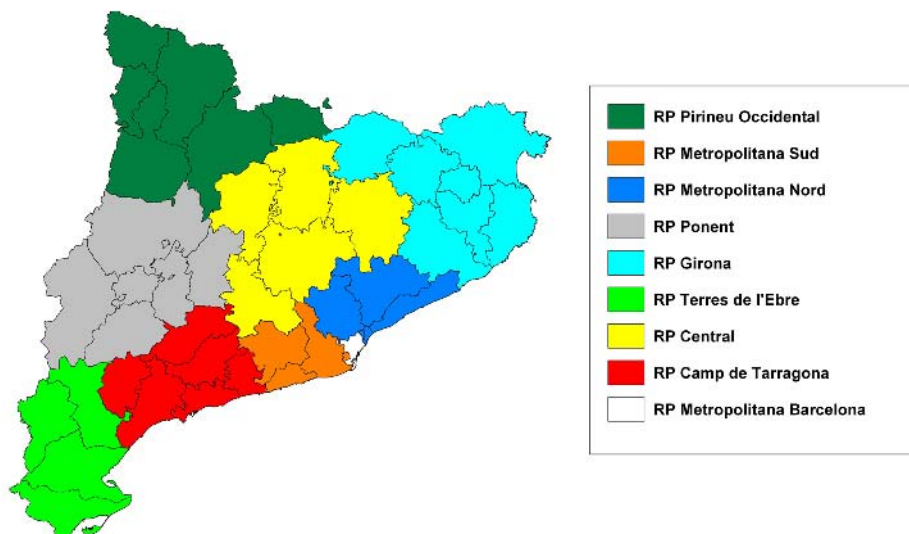
d'ensenyament de Barcelona Comarques té un àmbit discontinu, les comarques del Garraf i de l'Alt Penedès, i del Barcelonès llevat de la ciutat de Barcelona.

Figura 2. Serveis territorials del Departament d'Ensenyament



Elaboració pròpia

Figura 3. Regions policials



Elaboració pròpia

2. Uniformitat vs. diversitat

Sense entrar ara en detalls de la llei de vegueries, sí cal dir que la concepció d'aquestes s'assemblava més a la província que a cap altra cosa, començant pel sistema electoral –que no opta clarament per l'elecció directa, i aposta per no se sap quines circumscripcions– i per l'organització. La llei establia el mapa de vegueries –una agrupació de les comarques existents– sense que es coneguin els criteris per a fer aquesta agrupació i no una altra, i amb uns criteris rígids per a la modificació. De fet, s'exigeix més justificació –una memòria de viabilitat econòmica i d'impacte geogràfic, demogràfic, econòmic i social– que per a la creació *ex lege*, que simplement s'afirma –s'entén que a partir de l'actual realitat de les delegacions de govern– però no s'explica. L'exposició de motius de la Llei es limita a constatar la divisió establerta.

Una mostra del criteri provincial amb què fou rebuda i entesa la proposta de vegueries la tenim en el nivell dels debats que va generar al territori, més centrats en les capitalitats, enteses com a receptores de seus i delegacions, que cap altra cosa. I, més endavant, la memòria que acompanyava una proposta de creació de la vegueria del Penedès⁴ addueix motius com l'augment del tràfic de mercaderia en contenidors al port de Vilanova o l'establiment de centres d'ensenyament superior. És a dir, predica de la condició de vegueria avantatges que ara se suposa que tenen les capitals de província, de manera sui generis, sense que hi hagi –ni amb les vegueries ni amb les províncies– una relació causa-efecte clarament establerta en aquests camps. Però aquesta és la percepció de la vegueria: és com una província, i ha de suposar per al territori els mateixos avantatges que ara tenen les capitals de província.

La conclusió és que, llevat d'algunes propostes menors de tipus organitzatiu, no hi ha un nou concepte d'ens intermedi sinó només una nova delimitació i denominació.

Des del punt de vista territorial, entès com l'adequació de l'organització proposada al territori, les actuals organitzacions de governs intermedis d'aquesta escala –províncies i vegueries– presenten el problema de la dificultat d'encaix de determinades propostes territorials, com ara la comarca del Moianès, a cavall de les vegueries de Barcelona i de la Catalunya Central, o de la petició dels municipis de Torà i Biosca de passar de la Segarra —a la vegueria de Lleida— al Solsonès, a la vegueria de la Catalunya Central. I això si ens limitem a propostes de canvis en marxa. Si hi afegim canvis plantejats de manera més teòrica (i alguns fets realitat en l'organització territorial de l'administració) ens sortiran els casos de la Selva Marítima, de l'Alta Segarra, del Baix Montseny, del Lluçanès, etc.

Però el principal problema és la uniformitat de l'estructura proposada, en contraposició a la diversitat territorial existent. Amb l'excepció de l'Aran, la proposta de governs intermedis és uniforme en concepció i en funcions. Això

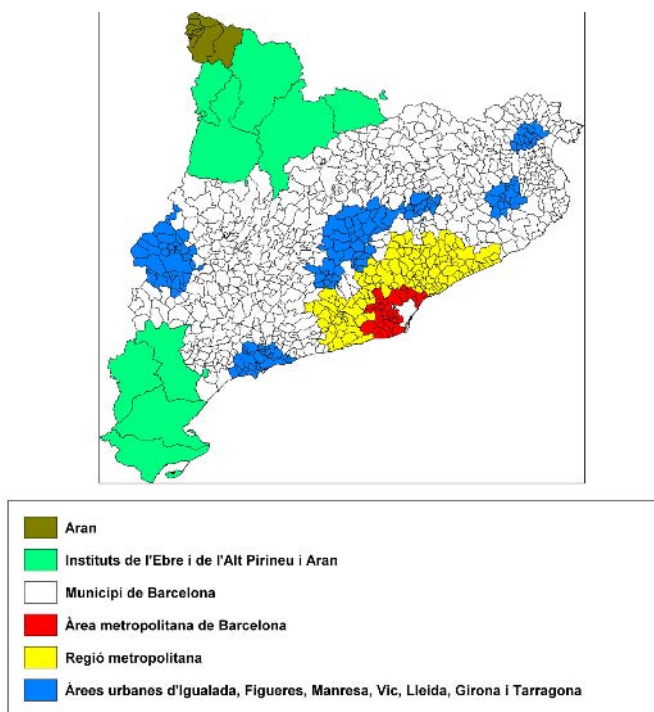
4. BOPC núm. 76, de 30 de maig de 2011, p. 21-24.

contrasta no només amb la diversitat territorial –que no necessàriament ha de tenir una traducció institucional– sinó fins i tot amb l'existència de certs reconeixements d'aquesta diversitat. A més del cas d'Aran, ja citat, trobem els casos de la ciutat de Barcelona, amb un règim específic de carta municipal, i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, amb llei pròpia. També la regió metropolitana de Barcelona ha tingut un tractament singular en el seu planejament territorial.

L'existència dels instituts de desenvolupament de les Terres de l'Ebre i de l'Alt Pirineu i Aran també ens indica el reconeixement de dues realitats territorials diferenciades, sobre les quals s'han projectat sengles expressions institucionals, en aquest cas dirigides al desenvolupament territorial, que no existeixen en unes altres parts del territori. Això és senyal de la diversitat, i amb una solució, a priori, més idònia: unes realitats diferents, unes solucions diferents.

I, finalment, el conjunt del planejament territorial ha reconegut una sèrie de sistemes urbans –en alguns casos, tractats fins i tot abans de la formulació d'aquest planejament– senyal de l'existència d'àrees més complexes i diferenciades de la resta del territori. En podem veure un resum al mapa 4. Aquest és potser el senyal més clar de diversitat: àrees urbanes, amb unes relacions més intenses, de vegades amb continus urbans, i amb una funció –i unes necessitats– clarament diferenciades.

Figura 4. Àmbits amb tractaments singulars



Elaboració pròpia

3. Conclusions

És evident que això sol no és prou per a una nova organització territorial, però sí és indicatiu de la diversitat territorial a la qual s'ha d'adaptar qualsevol organització territorial. Pretendre que el territori –ara, amb l'excepció de l'AMB, de la ciutat de Barcelona, i d'Aran– és uniforme i ha de ser organitzat de manera uniforme topa amb la realitat que, quan s'intervé sobre el territori, s'hi reconeixen aquestes diferències.

A tall de conclusió, la necessitat que l'organització territorial, en el seu conjunt –és a dir, entesa com a sistema– reflecteixi la diversitat territorial existent, en tots els nivells, inclosa l'existència de nivells. La no uniformitat del territori demana també una no uniformitat en les expressions institucionals, pel que fa a delimitació, organització, i funcions, a fi de poder donar a cada realitat territorial –i, per tant, a cada problemàtica territorial– una solució ajustada.

Evidentment, si l'organització ha de tenir en compte tots els elements, serà difícil –per no dir impossible– generar una proposta que satisfaci tothom. Les necessitats funcionals –que ja hem vist que són molt diverses, i això ja es dona ara– i les realitats identitàries –compartides, variables, complexes, canviant– no es poden ajustar al cent per cent. Raó de més per a no plantejar solucions estàndard i intentar solucions més a mida.



Robert Casadevall i Enric Argullol.
Foto: Òscar Ferrer

Enric Argullol i Murgadas*Departament de Dret
Universitat Pompeu Fabra
enric.argullol@upf.edu*

1. Introducció

Voldria començar a partir del fet institucional més recent, que és la Llei 27/2013. Últimament el legislador estatal ha agafat una certa afició als noms llargs a les lleis. Recordin, fa uns mesos, la llei urbanística: és una llei que té tres paraules que comencen per R: renovació, rehabilitació, regeneració. En aquest cas han utilitzat unes paraules que, a més, estan absolutament de *moda*: racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. De fet, tot llegint la llei, es podria comptar les vegades que surt la paraula eficiència, sostenibilitat, eficàcia. Aquestes paraules es repeteixen una i altra vegada. Tanta reiteració m'ha fet recordar que allà pels anys seixanta, quan els tecnòcrates de l'Opus van agafar una posició política dominant al Govern de la dictadura, va aparèixer un nou llenguatge en contrast amb el llenguatge falangista de les etapes anteriors. Repetien constantment les mateixes expressions. Fins a fer el ridícul. Corria una mena de targeta de visita, on hi havia quinze paraules, i amb aquelles quinze paraules es podia formular qualsevol dels discursos que feien els ministres tecnòcrates. Doncs bé, d'alguna manera, en aquesta llei també seria possible fer aquest cartonet amb un seguit de deu o dotze paraules i veuríem com, pràcticament, podem fer una segona versió de la llei.

L'exposició de motius ja indica expressament un punt central del programa de la Llei: "otra de las medidas adoptadas es la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes". L'expressió "entidades equivalentes" —aquí sí que m'he entretingut a comptar-ho— surt, com a mínim, cinc vegades, de tal manera que el legislador estatal és conscient que el panorama institucional a nivell d'ens intermedi és prou divers, encara que es resisteixi a reconèixer la diversitat, perquè al final hagi de fer, una enumeració de supòsits i dir "entidades equivalentes". L'exposició de motius continua dient:

"esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior [un altre cop] a veinte mil habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas en los procesos de fusión de municipios".

2. Les diputacions provincials en la Llei 27/2013

Si de l'exposició de motius passem al contingut articulat de la llei, ens trobem que aquest reforçament del paper de les diputacions es produeix tant per la via de l'assignació més específica d'algunes competències, com mitjançant l'atribució d'un paper més determinant en relació amb la prestació de serveis dels municipis. Així, a l'article 36, que regula les competències provincials, alguns dels enunciats són idèntics als de la llei anterior, amb algun afegit; de vegades, per incorporar les paraules 'màgiques' a què abans he fet referència o, en ocasions, per fer una precisió. D'altres, són previsions noves, però que, a vegades, la seva significació, aparentment, és relativa. Per exemple, en aquest precepte, es preveu que "la coordinación mediante convenio de la diputación con la comunidad autónoma respectiva de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a cinco mil habitantes". Ja veiem que això no té una gran envergadura. O "el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios", o "la prestación de servicios de administración electrónica en la contratación centralizada en los municipios con población inferior a" vint mil. També, respecte d'aquests municipis, l'assistència en la recaptació. Però essencialment, els enunciats d'aquest article 36 són aquells que fan referència a la coordinació de serveis municipals, a l'assistència i cooperació jurídica, que eren ja competències provincials, o la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal, que també era un enunciat que constava a la llei vigent.

Al marge d'aquestes previsions, respecte dels municipis amb població inferior a vint mil habitants, es preveu una regulació més àmplia, amb una important capacitat de decisió de l'Administració estatal, per a la coordinació provincial de la prestació de serveis municipals, anunciant-se quins són aquests serveis. La coordinació de la prestació de determinats serveis per part de la diputació pot adoptar formes diverses: associatives, assumpció plena, o que el propi municipi el presti directament. Per tant, les competències de l'ens intermedi són de coordinació de serveis –amb esgraonats diferents–, competències de cooperació i assistència –amb noves precisions– i competències de prestació de serveis supramunicipals; al marge que les diputacions, com els municipis, poden rebre delegacions.

La llei conté, a la disposició addicional tercera, segon apartat, una previsió que pot donar cobertura a què aquestes activitats de coordinació i de cooperació no s'exercissin en exclusiva per la diputació, sinó pels diversos ens intermedis que puguin existir:

"En el caso de las comunidades autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales"

Per tant, no seria contrari a les previsions de la llei un sistema molt articulat entre l'entitat local provincial i les entitats locals supramunicipals –les comarques– a l'hora d'organitzar l'exercici de les competències de cooperació o coordinació de serveis municipals.

Aquestes són, a grans trets, les previsions d'aquesta nova llei que incideixen en l'ordenació provincial.

3. Conclusions

La intervenció que se m'ha encarregat porta per títol “Entre la província i la vegueria”. On estem entre la província i la vegueria? Sense posar l'atenció en la Generalitat de l'Estatut de 1979, prenent com a referència l'Estatut de l'any 2006, la regulació vigent preveu que l'estructura bàsica local territorial a Catalunya deixa de ser el municipi i la comarca i passa a ser el municipi i la vegueria. La vegueria es regula als articles 90 i 91 com a substitució de la diputació. Aquestes determinacions de l'Estatut segons el text de l'Estatut finalment aprovat tenen unes limitacions molt significatives: límits provincials, sistema electoral i garantia institucional de la província.

El Tribunal Constitucional, a la sentència de 28 de juny de l'any 2010, va acceptar la constitucionalitat d'aquestes previsions de l'Estatut sobre la introducció de la vegueria precisant que o bé la vegueria era una entitat diferent de la província com a entitat local i, per tant, el consell de vegueria seria una altra entitat paral·lela de la diputació –ho diu amb tota *frescura*: “aquesta és una possible interpretació”–, i per tant, si és així és constitucional; o bé, si es tracta de substituir les diputacions pels consells de vegueria, la vegueria seria un altre nom que pren la província com a entitat local, i aleshores –diu el Tribunal–, els límits assenyalats comporten una forta incidència del legislador estatal.

A l'any 2010, pocs dies després d'aquesta sentència del Tribunal Constitucional, es va aprovar la llei de 3 d'agost, de vegueries, una llei que pretén fer una regulació completa, amb la inclusió del mapa de vegueries. Hi havia hagut un primer intent, que era una llei sense mapa i que, simplement, regulava procediments, de la mateixa manera com la Constitució va regular la creació de les comunitats autònomes. Però finalment, el text que s'aprova és una llei amb voluntat de ser completa, en la regulació de l'organització, i completa en la regulació de les competències amb un mapa. Però conscient també dels límits que es derivaven del mateix Estatut: amb una disposició transitòria en la qual s'establia un procés en què inicialment només es constituïen quatre consells de vegueries –això és, canviar el rètol de diputació per consell de vegueria a les quatre províncies actuals–, i amb una segona etapa –lligada al fet que el legislador estatal hagués establert una regulació que ho fes possible–, amb l'establiment de la vegueria de les Terres de l'Ebre, i amb una tercera –quan encara el legislador estatal hagués adoptat altres decisions– que es completaria amb les restants previstes en el mapa. L'única cosa que

quedava a l'atzar era la capital d'aquestes últimes vegueries, que es resoluria en el futur quan es creessin.

Ara bé, aquesta disposició transitòria va ser substituïda per una altra disposició transitòria —ja començava a fer efecte la crisi econòmica—, que és la que s'aprova per llei d'article únic, la Llei 4/2011, de 8 de juny, en la qual, en definitiva, el que es preveu és que tota la regulació de les vegueries és merament literària i no té efectivitat fins que l'Estat hagi completat tots els aspectes en què, d'acord amb els límits als quals abans he esmentat, l'Estat ha d'adoptar decisions: alteració de límits provincials, electoral, districtes judicials.

El projecte de llei de Governos locals en discussió al Parlament conté —després de completar la regulació de la llei de vegueries o alterar, potser, a l'hora de regular les competències, alguns aspectes de la llei de l'any 2010—, una remissió a la disposició final 4, que es refereix a la disposició transitòria primera de la llei 30. Atenció: la disposició transitòria primera de la llei 30, però no a la seva versió originària, s'ha que entendre que la remissió és a la reforma que es va fer l'any 2011 i, per tant queden, *ad calendas graecas*, l'aplicació de la regulació de les vegueries.

Per tant, podem dir que a hores d'ara el legislador autonòmic ha decidit que de la província a la vegueria és un viatge per al qual encara no s'han adquirit els tiquets i que, per tant, no comença, i fins que la *guixeta* estatal no doni els bons que permeten adquirir els tiquets, el viatge no començarà; fins i tot el viatge més senzill, que era el simple canvi de rètols que preveia la disposició transitòria primera del text de l'any 2010.

I una última reflexió. Per què es dona aquesta situació? En el debat d'aquests últims temps, en ocasions es parla de si l'Estat autonòmic generat per la Constitució de 1978 és un Estat quasi federal. En ocasions un llegeix afirmacions sobre que, a més, és un Estat ultrafederal perquè les comunitats autònomes tenen moltes més funcions que en molts estats federals. Però el que no s'esmenta quasi mai és que a la majoria d'estats federals —no únicament als estats federals de matriu nord-americana, sinó també als estats federals de federalisme cooperatiu—, el règim local és una qüestió de les entitats federades, és una qüestió dels *länder* dels estats, no de la federació. Aquesta és una qüestió important no únicament pel que fa referència a la distribució de competències —que, òbviament, ho és—, sinó que és important perquè a Espanya, al territori de l'Estat espanyol, la planta real de la població és molt diversa. No és la mateixa la planta real de la població i, per tant, la generadora d'interessos locals i generadora d'entitats locals a Catalunya que a Castella-la Manxa o que a Andalusia. I, per tant, donar a la concepció del règim local una visió intracomunitària —com és propi de la majoria d'estats federals— resoluria, ja d'entrada, un element important, perquè ens podríem adaptar més fàcilment a la diversitat real de la planta local. Si a aquesta diversitat hi afegíssim, a més, un increment de la diversitat en la regulació, segurament podríem trobar un encaix més clar de l'ens intermedi com, en definitiva, de tota la problemàtica del món local, també del minifundisme local, etcètera.